

JUSTYNA MATUSIAK

## **Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane**

### **Wprowadzenie**

W Polsce prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne zostało zagwarantowane m.in. w art. 61 Konstytucji<sup>1</sup>. Tryb uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej reguluje Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>. Poza trybem udzielania informacji publicznej ustawa reguluje inne istotne kwestie: określa zakres udzielanych

---

<sup>1</sup> Art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja”, stanowi, że:

„1. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

informacji, podmioty zobowiązane do jej udzielenia oraz obszar ograniczeń tych udostępnień. Z punktu widzenia obywatela istotnego znaczenia nabiera w szczególności zakres udzielanych informacji, zwłaszcza w kontekście posłużenia się przez prawodawcę pojęciami niedookreślonymi. Pojawiające się problemy dotyczące właściwego zrozumienia informacji publicznych podlegających ujawnieniu i sposobów ich ujawnienia starają się rozwiązywać sądy administracyjne, będące na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej organami właściwymi w tego typu sprawach<sup>3</sup>.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest krytykowana w doktrynie prawa i do krytyki tej należy się przychylić. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na stwierdzenie, że w nim należy szukać odpowiedzi na pytania związane z interpretacją przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej. To właśnie w orzecznictwie znajduje się odpowiedź na pytanie, kto udziela jakich informacji, poprzez wskazanie znaczenia pojęć „informacja publiczna” czy „podmiot zobowiązany do jej udzielenia”. Regulacja ustawowa jest w tym zakresie niepełna i nie pozwala na rozwikłanie wszystkich problemów praktycznych. Rozwiązanie, które miało zapewnić większą elastyczność stosowania przedmiotowych przepisów, należy uznać za błędne ze względu na zbyt szeroki zakres nieuregulowanych czy uregulowanych w sposób zbyt ogólny kwestii. Takiego ukształtowania jednej z najważniejszych materii w demokratycznym porządku prawnym nie można uznać za prawidłowe.

W celu wskazania konkretnych przykładów powyższej sytuacji konieczna jest analiza ustawy o dostępie do informacji publicznej i orzecznictwa opartego na jej przepisach.

## 1. Informacja publiczna i jej udostępnienie

Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie podlega każda informacja o sprawach publicznych i stanowi ona infor-

---

<sup>3</sup> Zgodnie z art. 21 Ustawy z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej „do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), z tym że:

1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi,

2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę”.

mację publiczną w rozumieniu ustawy. Należy wskazać, że tak określona definicja pojęcia informacji publicznej nastrocza wielu problemów praktycznych, z którymi borykają się sądy administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (NSA) w wyroku z 30 października 2002 r.<sup>4</sup> wskazał, że informacją publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji, zaś charakter informacji publicznej ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Stanowisko to zostało wyrażone także w wyroku z 18 lipca 2011 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Rzeszowie<sup>5</sup>, który uznał, że informacją publiczną stanowią nie tylko dokumenty wytworzone przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, ale też dokumenty wytworzone przez inne podmioty będące w dyspozycji zobowiązanego do udzielenia informacji, nawet wówczas, gdy w stosunku do nich przysługują inne uprawnienia, w tym prawa autorskie.

Sądy administracyjne w swej praktyce starają się wskazać, kiedy mamy do czynienia z informacją publiczną, a kiedy nie. I tak, zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa, informacją publiczną są np.: wszelkie pisma urzędowe wychodzące z organu Policji i wpływające do niego<sup>6</sup>, Polskie Normy<sup>7</sup>, decyzje o pozwoleniu na budowę<sup>8</sup>, decyzje o warunkach zabudowy<sup>9</sup>, wypisy i wyrisy stanowiące fragment obowiązującego planu miejscowego<sup>10</sup>, nagrania rozmowy telefonicznej z wezwania karetki pogotowia<sup>11</sup>, dane gromadzone dla zarejestrowanych pojazdów, ponieważ dotyczą obiektów i podmiotów uczestniczących w ruchu drogowym<sup>12</sup>, ekspertyzy wykorzystane przez organ do zrealizowania powierzonych prawem zadań, nawet wtedy gdy prawa autorskie należą do innego

<sup>4</sup> Sygn. II SA 1956/02, LEX nr 78062.

<sup>5</sup> Sygn. II SAB/Rz 29/11, LEX nr 853002.

<sup>6</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 5 IX 2012 r., sygn. II SAB/Łd 73/12, LEX nr 1216076.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z 2 VII 2003 r., sygn. II SA 837/03, LEX nr 79357.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 8 VI 2006 r., sygn. II SAB/Lu 19/06, LEX nr 236231, oraz wyrok WSA w Poznaniu z 19 XII 2007 r., sygn. IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 29 V 2008 r., sygn. IV SA/Po 545/07, LEX nr 516697.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 5 I 2010 r., sygn. IV SA/Wa 1802/09, LEX nr 601772.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 25 XI 2008 r., sygn. II SAB/Bk 45/08, LEX nr 521929.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 1 XII 2009 r., sygn. IV SA/Gl 700/09, LEX nr 554962.

podmiotu<sup>13</sup>, pieczęć oraz podpis ministra<sup>14</sup>. Informacją tego rodzaju nie jest korespondencja mailowa członków Rady Ministrów i ich asystentów dotycząca projektowanych aktów normatywnych. Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny<sup>15</sup> w odniesieniu do żądania ujawnienia korespondencji dotyczącej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. W niektórych przypadkach jednak rozstrzygnięcia sądów administracyjnych nie są w tym zakresie jednolite<sup>16</sup>.

Tak określone pojęcie informacji publicznej wiąże się bezpośrednio z możliwością uzyskania dostępu do niej, określonego „prawem do informacji publicznej”. Prawo do informacji publicznej można określić jako prawo do poszukiwania, domagania się, otrzymywania i rozpowszechniania informacji, do informowania i bycia informowanym i jest ono jednym z podstawowych praw człowieka i obywatela<sup>17</sup>. Prawo to przysługuje każdemu<sup>18</sup> i nie można żądać wykazania się interesem prawnym lub

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 4 II 2010 r., sygn. II SAB/Wa 155/09, LEX nr 564558.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z 12 IX 2003 r., sygn. II SAB 137/03, LEX nr 80233.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 21 VI 2012 r., sygn. I OSK 666/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B4DB39F496> (dostęp: 5 IV 2013).

<sup>16</sup> Jak w przypadku Komputerowej Mapy Podziału Hydrograficznego Polski (MPHP), która według wyroku WSA w Warszawie z 2 XII 2005 r. (sygn. II SAB/Wa 154/05, LEX nr 189839) stanowi informację publiczną, a zdaniem tego samego sądu, wyrażonym w wyroku z 17 VII 2007 r. (sygn. II SAB/Wa 58/07, LEX nr 368237), nie jest ona informacją publiczną. W celu ujednolicenia orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy akta zakończonego postępowania przygotowawczego jako zbiór dokumentów stanowią informację publiczną, NSA przedstawił, postanowieniem z 16 IV 2013 r. (sygn. I OSK 91/13), komunikat bieżący nr 22/13 Biura Orzecznictwa NSA, pytanie prawne składowi siedmiu sędziów NSA, <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/content/download/2277/13118/file/Kb%20nr%2022-13.doc> (dostęp: 30 IV 2013).

<sup>17</sup> T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, w: *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie: wybrane zagadnienia prawne*, pod red. E. Pierzchały, M. Woźniak, Opole 2010, s. 13.

<sup>18</sup> Z wyjątkiem ograniczeń wynikających z Ustawy z dnia 5 VIII 2010 r. o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228). Ponadto inne ustawy mogą określać odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych, np. ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ma zastosowania do dokumentów organów bezpieczeństwa zgromadzonych w archiwach Instytutu Pamięci Narodowej. Ich udostępnianie następuje, co zostało wskazane w wyroku NSA z 15 VII 2003 r. (sygn. II SA 1214/03, LEX nr 80363), na podstawie Ustawy z dnia 18 XII 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz. U. 2007 Nr 63, poz. 424 ze zm.). Regulacje w tym zakresie zawiera rozdział IV ustawy zatytułowany „Udostępnianie dokumentów przez Instytut Pamięci”.

Tajemnice ustawowo chronione to tajemnice chronione na podstawie innych aktów prawnych niż ustawa o ochronie informacji niejawnych. Można wyróżnić tajemnicę

faktycznym od osoby egzekwującej swe prawo. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej<sup>19</sup> w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego<sup>20</sup>,
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych<sup>21</sup>,

zawodową, to znaczy związaną z wykonywaniem określonego zawodu (czynności zawodowych), np. tajemnicę adwokacką na podstawie art. 6 Ustawy z dnia 26 V 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz. U. 2009 Nr 146, poz. 1188 ze zm.), oraz inne rodzaje tajemnicy prawnie chronionej, np. tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 11 Ustawy z dnia 16 IV 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz. U. 2003 Nr 153, poz. 1503 ze zm.).

Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 2–4 ustawy o dostępie do informacji publicznej „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Nie można, z zastrzeżeniem powyższych zasad, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw”.

<sup>19</sup> Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 13 IV 2012 r., sygn. II SA/Wa 18/12, LEX nr 1145905, „informacja przetworzona jest jakościową, nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej treści i postaci”. W wyroku z 9 VIII 2011 r., sygn. I OSK 792/11, LEX nr 1094536, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „informacja przetworzona w chwili złożenia wniosku nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste. Nawet suma informacji prostych może tworzyć informację przetworzoną”.

<sup>20</sup> Zgodnie z wyrokiem NSA z 7 XII 2011 r., sygn. I OSK 1505/11, LEX nr 1134288, „przesłankę szczególnej istotności dla interesu publicznego należy uznać za wypełnioną w takiej sytuacji, w której pozyskanie określonej informacji i jej upublicznienie leży w interesie nie tylko wnioskodawcy, ale także innych obywateli”.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej dokumentem urzędowym w jej rozumieniu jest „treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”. Zgodnie z art. 115 § 13 Ustawy z dnia 6 VI 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) funkcjonariuszem publicznym jest „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, proku-

3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Należy wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez NSA w wyroku z 9 listopada 2011 r.<sup>22</sup> domaganie się dostępu do informacji publicznej mającej charakter przetworzony jest zasadne jedynie wówczas, gdy wnioskodawca wykaże, iż jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Jeśli zaś żądanie to jest związane z prywatnym interesem wnioskodawcy, który zamierza uzyskać informacje wykorzystać w postępowaniu sądowym, zasadne jest wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Przykładowo, NSA w wyroku z 9 sierpnia 2011 r.<sup>23</sup> stwierdził, że w indywidualnej sprawie dotyczącej odmowy udzielenia zezwolenia na budowę nie można uznać występowania przesłanki interesu publicznego, a zwłaszcza szczególnie istotnego.

Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych<sup>24</sup>,

---

rator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”.

<sup>22</sup> Sygn. I OSK 1365/11, LEX nr 1083943.

<sup>23</sup> Sygn. I OSK 792/11, LEX nr 1094536.

<sup>24</sup> Np. izby gospodarcze, rzemieślnicze, rolnicze, samorząd adwokacki, radców prawnych, notariuszy, lekarski.

3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa<sup>25</sup>,

4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego<sup>26</sup>,

5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>27</sup>.

Również i w tym zakresie nieocenioną pomoc przy rozstrzyganiu, czy dany podmiot jest rzeczywiście obowiązany do udzielenia informacji publicznej, ze względu na niedookreślony i otwarty katalog ustawowy, przynoszą rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. Wskazywały one między innymi, że takimi podmiotami zobowiązanymi są spółdzielnie mieszkaniowe, gdyż należą do grupy podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym<sup>28</sup>, czy stowarzyszenia, które realizują cele i zadania o charakterze publicznym<sup>29</sup>.

Ponadto obowiązane do udostępnienia informacji publicznej na podstawie ustawy są organizacje związkowe i organizacje pracodawców, które są reprezentatywne, w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji

---

<sup>25</sup> Np. Agencja Nieruchomości Rolnych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

<sup>26</sup> Np. państwowe spółki kapitałowe, przedsiębiorstwa państwowe.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 10 Ustawy z dnia 16 II 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) przez pozycję dominującą rozumie się „pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów, ponadto domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%”.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 20 VI 2002 r., sygn. II SAB 113/02, LEX nr 78061. Stanowisko to zostało zmienione uchwałą siedmiu sędziów NSA z dnia 11 IV 2005 r., sygn. I OPS 1/05, LEX nr 151234.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 12 IX 2003 r., sygn. II SAB 91/03, LEX nr 80232.

do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego<sup>30</sup> oraz partii polityczne<sup>31</sup>.

Powyższe podmioty mają obowiązek udostępniania informacji publicznej, o ile są w ich posiadaniu. Jeżeli organ odpowiadający na wniosek o udzielenie informacji publicznej nie może jej udzielić, ponieważ jej nie ma, nie można mu zarzucić pozostawania w beczczyność<sup>32</sup>.

Informacje publiczne zostały w ustawie pogrupowane w pięć podstawowych kategorii podlegających udostępnieniu. Katalog tych kategorii jest jednak katalogiem otwartym, na co wskazuje zastosowany przez prawodawcę zwrot „w szczególności”.

Po pierwsze, udostępnieniu podlegają informacje publiczne o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych oraz programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań. W orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć przede wszystkim wyjaśnienie sposobu, w jaki należy odczytywać pojęcie działań „zamierzonych” władzy ustawodawczej albo wykonawczej. NSA w wyroku z 20 czerwca

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 6 VII 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.) za reprezentatywne organizacje związkowe uznaje „ogólnokrajowe związki zawodowe, ogólnokrajowe zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe organizacje międzyzwiązkowe (konfederacje), które spełniają łącznie następujące kryteria:

1) zrzeszają więcej niż 300 000 członków będących pracownikami, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie,

2) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności jest określony w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej”.

Natomiast za reprezentatywne organizacje pracodawców uznaje „organizacje, które spełniają łącznie następujące kryteria:

1) zrzeszają pracodawców zatrudniających więcej niż 300 000 pracowników, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie,

2) mają zasięg ogólnokrajowy,

3) działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o której mowa w przepisach o statystyce publicznej”.

<sup>31</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 27 VI 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz. U. 2011 Nr 155, poz. 924) „partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej”.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 17 XI 2011 r., sygn. I OSK 1405/11, LEX nr 1149169, oraz wyrok WSA w Warszawie z 22 III 2012 r., sygn. II SAB/Wa 32/12, LEX nr 1133382.



2002 r.<sup>33</sup> stwierdził, że wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej może być objęte jedynie pytanie o określone fakty i o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek tego rodzaju nie może być postulatem o wszczęcie postępowania w jakiejś innej sprawie, np. cywilnej czy karnej, ani nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych. Wniosek dotyczący zamierzeń organów może dotyczyć jedynie polityki zagranicznej i wewnętrznej oraz odnosić się do zamierzeń działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, projektowania aktów normatywnych i programów w zakresie realizacji zadań publicznych. W związku z powyższym złożony w niniejszej sprawie wniosek, dotyczący odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej pracowników Kancelarii Premiera, który dopiero miał wymusić na organach publicznych zastosowanie tej odpowiedzialności wobec osób winnych zaniedbań i zakazanie podległym funkcjonariuszom bezprawnych działań, który nie dotyczył w istocie udzielenia informacji o faktach będących w posiadaniu premiera, podlegał odrzuceniu. Identyczne stanowisko zawarł NSA w wyroku wydanym tego samego dnia<sup>34</sup>.

Po drugie, udostępnieniu podlegają informacje o podmiotach zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, w tym o statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, strukturze własnościowej oraz majątku, którym dysponują. Również i w tym zakresie niedookreślone pojęcia, odnoszące się przede wszystkim do zakresu informacji, jakie można uzyskać o osobach, które pełnią funkcje w podmiotach zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, mogą budzić kontrowersje. Przykładowo, w literaturze wskazuje się<sup>35</sup>, na podstawie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z 2 lipca 2002 r.<sup>36</sup>,

<sup>33</sup> Sygn. II SAB 56/02, LEX nr 703705.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z 20 VI 2002 r., sygn. II SAB 70/02, LEX nr 55580, w którym NSA potwierdził, że prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji, nie zaś o niezmaterializowanych w jakiejkolwiek postaci zamierzeniach podejmowania określonych działań. Sąd stwierdził, iż działania planistyczne, które podlegają ustawie o dostępie do informacji publicznej, stanowią pewne akty woli przedstawione w uchwalonych wcześniej programach, a nie dotyczą zamierzeń odnoszących się do wszelkich przyszłych działań organu.

<sup>35</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 32.

<sup>36</sup> Sygn. II SAB/Lu 10/02, LEX nr 703790.

że adres osoby pełniącej funkcje publiczne stanowi informację publiczną, której zobowiązany podmiot może jednak nie udzielić ze względu na postanowienia ustawy o ochronie danych osobowych lub ochronę prawa do prywatności. Sąd Apelacyjny w Poznaniu<sup>37</sup> stwierdził bowiem, iż adres danej osoby jako sfera prywatności człowieka należy do danych osobowych podlegających ochronie, a naruszenie tej sfery spowoduje odpowiedzialność z tytułu ochrony dóbr osobistych<sup>38</sup>.

Po trzecie, udostępnieniu podlegają informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, w tym o:

- a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
- b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
- c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
- d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
- e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
- f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- g) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- h) konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Należy podkreślić, że konieczność udostępniania informacji o naborze kandydatów na wolne stanowiska i konkursach na wyższe stanowiska w służbie cywilnej została wprowadzona Ustawą z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw<sup>39</sup>. Regulacja jest jednoznaczna i powinna się przyczynić do zwiększenia przejrzystości procedur naboru nowych i awansowania już zatrudnionych pracowników służby cywilnej. Wcześniejszy stan prawny skutkował orzecznictwem również w tym zakresie. Sąd Najwyższy w wyroku z 3 października 2002 r.<sup>40</sup>, rozpatrując rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku NSA Ośrodek Zamiejscowy w Kato-

<sup>37</sup> Wyrok z 13 XI 2001 r., sygn. I ACa 1140/01, LEX nr 55589.

<sup>38</sup> Na podstawie Ustawy z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>39</sup> Dz. U. Nr 132, poz. 1110.

<sup>40</sup> Sygn. III RN 89/02, LEX nr 80439.

wicach z 3 grudnia 2001 r.<sup>41</sup>, wskazał, że nie ma przeszkód prawnych do ujawniania przez organ gminy na żądanie prasy informacji, którzy dyrektorzy samorządowych placówek oświatowych zostali powołani bez procedury konkursowej. Ujawnienie takiej informacji nie narusza prawa do prywatności tych osób ani prawa do ochrony ich danych osobowych<sup>42</sup>. Jest to jednocześnie kolejny przykład bliskiej relacji pomiędzy ustawą o dostępie do informacji publicznej a ustawą o ochronie danych osobowych<sup>43</sup>. Nieścisłe regulacje ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą skutkować zwiększeniem intensywności prac sądów administracyjnych w przypadku zbiegu tych dwóch regulacji prawnych. Uwaga ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście ciągłego rozwoju technik informacyjno-komunikacyjnych.

W literaturze wskazuje się<sup>44</sup> na niedookreśloność i niejasność pojęcia „działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej”. W ustawie brakuje wskazania, do których podmiotów gospodarki budżetowej i pozabudżetowej się ona odnosi, a gospodarkę tego rodzaju prowadzą zarówno państwowe osoby prawne oraz osoby prawne samorządu terytorialnego, jak i odpowiednie państwowe lub samorządowe organy władzy publicznej. Ponadto objęcie zakresem przedmiotowym całokształtu działań gospodarczych pozostawia wprowadzony podział bez praktycznego znaczenia.

Po czwarte, udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlegają dane publiczne, w tym treści i postaci dokumentów urzędowych, w szczególności dokumentacji z przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej oraz informacje o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych.

Po piąte, udostępnieniu podlegają informacje o majątku publicznym, w tym o:

---

<sup>41</sup> Sygn. II SA/Ka 2449/01, LEX nr 681669.

<sup>42</sup> Na podstawie Ustawy z dnia 29 VIII 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. 2002 Nr 101, poz. 926 ze zm.).

<sup>43</sup> Więcej na ten temat zob. J. Korczak, *Konflikt zasady jawności informacji publicznej o działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego z przepisami o ochronie danych osobowych na tle uchwał w sprawie rozpatrywania skarg na działania organów i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych*, w: *Dostęp do informacji publicznej w Polsce...*, s. 327–350.

<sup>44</sup> S. Szuster, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Komentarz do art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dostęp LEX Omega, stan prawny 1 XI 2003.

a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,  
b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,

c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych<sup>45</sup>,

d) majątku podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, pochodzących z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a)–c) oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,

e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a)–c), mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych<sup>46</sup>, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,

---

<sup>45</sup> Jak wskazują M. Bernaczyk, M. Jabłoński i K. Wygoda w *Biuletynie Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji* (Wrocław 2005, s. 185), przepis ten jest w części nieaktualny ze względu na fakt, że nie funkcjonują już kasy chorych, i wymaga on w tym zakresie nowelizacji.

<sup>46</sup> Zgodnie z art. 4 § 1 pkt 4 Ustawy z dnia 15 IX 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.) spółką dominującą jest „spółka handlowa w przypadku, gdy:

a) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innej spółki kapitałowej (spółki zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub

b) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub

c) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub

d) członkowie jej zarządu stanowią więcej niż połowę członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), lub

e) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub

f) wywiera decydujący wpływ na działalność spółki kapitałowej zależnej albo spółdzielni zależnej, w szczególności na podstawie umów przewidujących zarządzanie spółką zależną lub przekazywanie zysku przez taką spółkę”.

- f) długu publicznym<sup>47</sup>,
- g) pomocy publicznej<sup>48</sup>,
- h) ciężarach publicznych<sup>49</sup>.

## 2. Sposoby udostępnienia informacji publicznej

Udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), na wniossek, za pomocą wstępu na posiedzenia organów kolegialnych władzy publicznej pochodzących z wyborów

---

<sup>47</sup> Zgodnie z art. 72 ust. 1 Ustawy z dnia 27 VIII 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) państwowy dług publiczny obejmuje „zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;

2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;

3) przyjętych depozytów;

4) wymagalnych zobowiązań:

a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem”.

<sup>48</sup> Pomoc publiczna powinna być, na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. 2004 Nr 90, poz. 864), rozumiana jako, „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów i jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Ustawodawstwo polskie stara się dostosować do wymogów unijnych formy i zakres pomocy państwa. Chodzi tu przede wszystkim o Ustawę z dnia 30 IV 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz. U. 2007 Nr 59, poz. 404 ze zm.), Ustawę z dnia 30 X 2002 r. o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz. U. Nr 213, poz. 1800 ze zm.) oraz Ustawę z dnia 20 X 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn. Dz. U. 2007 Nr 42, poz. 274 ze zm.).

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 84 Konstytucji „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Artykuł 84 Konstytucji ustanawia zasadę powszechności opodatkowania i ta zasada musi być uwzględniana w treści ustawodawstwa podatkowego. Więcej na ten temat zob. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 108.

powszechnych bądź w drodze umieszczenia informacji publicznych w centralnym repozytorium informacji publicznych<sup>50</sup>.

Udostępnienie informacji jest bezpłatne z wyjątkiem sytuacji, w której podmiot obowiązany do udostępnienia informacji ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. W takim wypadku podmiot zobowiązany do udzielenia informacji powiadomi wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem nastąpi po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

Podstawowym sposobem udostępniania informacji jest ich ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej. Jest to urzędowy publikator teleinformatyczny prowadzony w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Wszystkie podmioty publiczne obowiązane do udostępniania informacji publicznej, wskazane w ustawie, obowiązane są do podania w biuletynie informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w BIP.

Minister właściwy do spraw informatyzacji tworzy stronę główną BIP<sup>51</sup> zawierającą wykaz podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznych, wskazanych w ustawie, wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami, na podstawie przekazanych przez nie informacji. Podmioty te tworzą własne strony BIP, na których udostępniają informacje podlegające udostępnieniu w tej drodze<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Regulacja dotycząca centralnego repozytorium dodana została przez art. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 16 IX 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195 ze zm.). Wprowadziła ona ponadto artykuły 9a i 9b do ustawy, z których wynika, że „informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie, w sposób użyteczny i efektywny, stanowią zbiór zwany zasobem informacyjnym i są udostępniane w centralnym repozytorium, prowadzonym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji”. Przepisy wykonawcze do ustawy, pozwalające na praktyczne funkcjonowanie zbioru, nie zostały na dzień 1 XII 2012 r. uchwalone.

<sup>51</sup> [www.big.gov.pl](http://www.big.gov.pl) (dostęp: 21 V 2013).

<sup>52</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 5 i 6 „w przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej, w Biuletynie Informacji Publicznej podaje się zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazuje się organ lub osobę, które dokonały wyłączenia,

Minister właściwy do spraw informatyzacji:

1) gromadzi i udostępnia adresy wskazujące strony Biuletynu Informacji Publicznej tworzone przez podmioty zobowiązane do ich prowadzenia,

2) gromadzi i udostępnia dane o liczbie pobrań tych stron,

3) udostępnia nieodpłatnie przykładowe oprogramowanie służące do tworzenia stron w BIP lub kody źródłowe tego oprogramowania.

Ponadto minister właściwy do spraw informatyzacji określa, w drodze rozporządzenia, mając na względzie sprawność i jednolitość działania systemu stron BIP, a także uwzględniając konieczność równego traktowania rozwiązań informatycznych oraz potrzebę umożliwienia realizacji prawa do stosowania przez podmioty obowiązane do przekazywania informacji oprogramowania bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów z tytułu opłat licencyjnych, szczegółowe wymagania dotyczące układu ujednoliconego systemu stron BIP<sup>53</sup>.

Biuletyn Informacji Publicznej był krytykowany w literaturze<sup>54</sup>, choć obecnie zaczyna funkcjonować coraz sprawniej<sup>55</sup>. Nie zmienia to faktu, że wciąż jest wiele do zrobienia w odniesieniu do tego narzędzia. Ponieważ biuletyn składa się z podstron wydzielanych ze stron głównych poszczególnych instytucji, oznacza to ukonstytuowanie dwóch, budowanych równolegle, systemów informacyjnych: 1) organizowanego pod rygorem rozporządzenia, 2) zindywidualizowanego. Nie było przeszkód, aby z chwilą wejścia w życie ustawy przekształcić istniejące strony WWW w część krajowego systemu informacji publicznej. Tak się jednak nie stało. Zamiast deklaratywnego uznania istniejącej praktyki informacyj-

---

a w przypadku wyłączenia ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorstwa, określa się podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności. Podmioty udostępniające informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej są obowiązane do:

1) oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację,

2) podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji,

3) dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej,

4) oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia,

5) zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji”.

<sup>53</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 I 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68).

<sup>54</sup> M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, op. cit., s. 420.

<sup>55</sup> A. Janikowski, *Pożądana prostota*, „IT w Administracji” 2012, nr 6, s. 26–27.

nej, doprowadzono do absurdu, polegającego na powstawaniu „kalek” dotychczasowych stron WWW, z tą różnicą, że ich *layout* zawierał logo BIP. Pod względem merytorycznym nie istniały żadne różnice pomiędzy publikowanymi informacjami, ponieważ każdą informację umieszczoną przez podmiot publiczny na stronie WWW, lecz poza systemem BIP, można było uznać za publiczną, ze względu na obszerny katalog spraw publicznych określonych w ustawie. Taka forma realizacji BIP budzi wątpliwości i stwarza konieczność dalszej standaryzacji treści publikowanych na stronach instytucji publicznych<sup>56</sup>.

Znaczącą zmianę w tym zakresie przyniosło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. W § 9 ust. 3 stanowi ono, że strona WWW podmiotu może być jednocześnie stroną podmiotową BIP, o ile spełnia wszystkie wymogi ustawy i rozporządzenia. Mimo to badanie stanu faktycznego wskazuje, iż dublowanie się stron podmiotów publicznych, tzn. stron zindywidualizowanych i BIP-owskich, jest wciąż powszechną praktyką<sup>57</sup>. Rozporządzenie zawiera ponadto regulacje związane ze strukturą strony głównej biuletynu oraz jego stron podmiotowych, a także zakres i tryb przekazywania informacji do zamieszczenia na stronie głównej BIP i wymagania dotyczące zabezpieczenia treści informacji publicznych udostępnianych w BIP.

Warto w tym miejscu wskazać również na znikomą dostępność stron internetowych podmiotów publicznych w językach innych niż polski<sup>58</sup>. Informacje udostępniane w innych językach umożliwiłyby między innymi przyciągnięcie nowych inwestycji oraz zwiększyły zainteresowanie krajem<sup>59</sup>. Ze względu na coraz powszechniejszy przepływ obywateli Unii Europejskiej w jej ramach, zarówno w związku z wykonywaną pracą, jak i zmianą miejsca zamieszkania, umieszczanie informacji w językach obcych staje się koniecznym standardem. Strony internetowe są rów-

<sup>56</sup> M. Luterek, *e-government. Systemy informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 53, oraz M. Bernaczyk, *Udostępnianie informacji publicznych w postaci elektronicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Infomatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, pod red. J. Gołaczyńskiego, Warszawa 2010, s. 247–248.

<sup>57</sup> Przykładowo, funkcjonują strony: [www.poznan.pl](http://www.poznan.pl) i [www.bip.poznan.pl](http://www.bip.poznan.pl), [www.krakow.pl](http://www.krakow.pl) i [www.bip.krakow.pl](http://www.bip.krakow.pl), a także [www.suchylas.pl](http://www.suchylas.pl) i [www.bip.suchylas.pl](http://www.bip.suchylas.pl).

<sup>58</sup> Podczas gdy strony zindywidualizowane dużych podmiotów publicznych, np. miast, posiadają informacje w innych językach, dość rzadko jednak aktualizowane, to strony BIP-owskie występują właściwie wyłącznie w języku polskim.

<sup>59</sup> M. Butkiewicz, *Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006, s. 61.



niez wciąż w niewystarczający sposób przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych<sup>60</sup>.

W kontekście szybkości i łatwości dotarcia przez zainteresowany podmiot do niezbędnych dla niego informacji należy sformułować postulat jak najszerszego udostępniania danych za pomocą stron biuletynu. Takie rozwiązanie pozwoli na uniknięcie wypełniania wniosku o udostępnienie informacji, który w wielu wypadkach wiąże się z koniecznością osobistego stawiennictwa przez zainteresowanego w siedzibie podmiotu zobowiązanego do jej ujawnienia. Jednocześnie zgodnie ze stanowiskiem WSA w Łodzi<sup>61</sup> zainteresowany nie ma środków przymusu, którymi mógłby doprowadzić organ zobowiązany do zamieszczenia określonej informacji na stronach biuletynu. Nie może on bowiem interweniować na podstawie przepisów o bezczynności organu, a jedynie zwrócić się o udostępnienie interesujących go informacji na wniosek. Jednakże w wypadku, w którym żądana informacja pojawiłaby się na stronach biuletynu zobowiązanego podmiotu po złożeniu przez zainteresowanego wniosku, podmiot ten nie jest już obowiązany do ustosunkowania się do niego<sup>62</sup>. Planowane w przyszłości udostępnienie określonej informacji w BIP nie zwalnia od udostępnienia tej informacji na wniosek<sup>63</sup>.

Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub w centralnym repozytorium, o czym była już mowa, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Ustawa nie określa wymogów, jakie powinien spełniać wniosek tego rodzaju, dlatego po raz kolejny pomocne

<sup>60</sup> A. Janikowski, *Trudny postęp*, „IT w Administracji” 2012, nr 6, s. 24–25.

<sup>61</sup> Zaprezentowanym w postanowieniu z 16 X 2008 r., sygn. II SAB/Łd 40/08, LEX nr 504540, w którym sąd ten stwierdził, że „nie jest dopuszczalne wniesienie skargi na bezczynność organu polegającą na takim sposobie prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej, który jest przez stronę postępowania uznawany za nieprawidłowy. Skoro skarżący nie znalazł w Biuletynie poszukiwanych informacji, to winien skorzystać z przysługującego mu uprawnienia przewidzianego w ustawie o dostępie do informacji publicznej i złożyć wniosek o jej udostępnienie w tym właśnie trybie. [...] Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek. Ewentualna bezczynność organu w udzieleniu informacji w tym właśnie trybie mogłaby być przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego, bowiem w tym zakresie istnieje wyraźna norma prawa statuująca uprawnienie do domagania się dostępu do informacji publicznej, a jej korelatem jest obowiązek organu do udostępnienia wnioskowanej informacji bądź do wydania decyzji o odmowie jej udostępnienia”.

<sup>62</sup> Wyrok NSA z 17 VI 2011 r., sygn. I OSK 462/11, LEX nr 990254.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 17 XI 2010 r., sygn. II SAB/Sz 40/10, LEX nr 756156.

w tym zakresie stają się rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. Z ich praktyki wynika, że uprawnienie tego rodzaju powinno być odczytywane bardzo szeroko, wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, a osoba jej żądająca nie musi być nawet w pełni zidentyfikowana, skoro nie musi wykazywać ani interesu prawnego, ani też faktycznego<sup>64</sup>. Za wniosek można uznać przesłanie zapytania drogą elektroniczną, i to nawet wtedy, gdy do jego autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny<sup>65</sup>. Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej ma bowiem uproszczony i odformalizowany charakter<sup>66</sup>. Tym samym podstawą odrzucenia wniosku nie może być niewykorzystanie przed zainteresowany podmiot platformy ePUAP<sup>67</sup> bądź podpisu elektronicznego<sup>68</sup>. Jednocześnie, zdaniem WSA w Warszawie<sup>69</sup>, zwrócenie się przez wnioskodawcę do podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej drogą elektroniczną, bez zastrzeżenia przy tym innego sposobu realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej, prowadzi do wniosku, że odpowiedź powinna być mu udzielona również tą drogą.

W wielu swoich orzeczeniach sądy administracyjne potwierdziły, iż udostępnienie informacji na wniosek jest czynnością materialno-techniczną<sup>70</sup>.

Ponadto informacja publiczna może być udostępniana:

1) w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych,

2) przez zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją<sup>71</sup>.

<sup>64</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 10 XI 2010 r., sygn. II SAB/Wa 259/10, LEX nr 756216.

<sup>65</sup> Zgodnie z Ustawą z dnia 18 IX 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.).

<sup>66</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 10 V 2012 r., sygn. II SAB/Łd 46/12, LEX nr 1166260, oraz wyrok WSA w Krakowie z 6 III 2012 r., sygn. II SAB/Kr 183/11, LEX nr 1139107.

<sup>67</sup> Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej utworzona na podstawie Ustawy z dnia 17 II 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.).

<sup>68</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 24 II 2012 r., sygn. IV SAB/Gl 75/11, LEX nr 1121761.

<sup>69</sup> Wyrażonym w wyroku z 4 VIII 2010 r., sygn. II SAB/Wa 106/10, LEX nr 737824.

<sup>70</sup> Przykładowo, w wyroku NSA z 12 XII 2012 r., sygn. I OSK 2149/12, LEX nr 1285158, i we wskazanym w nim orzeczeniu NSA, ponadto w postanowieniu WSA w Warszawie z 18 V 2010 r., sygn. II SAB/Wa 14/10, LEX nr 674718, wyroku WSA z 19 VIII 2010 r., sygn. II SAB/Wa 117/10, LEX nr 756167, wyroku WSA w Warszawie z 18 IV 2011 r., sygn. II SAB/Wa 6/11, LEX nr 994277.

<sup>71</sup> Informacje publiczne udostępniane na wniosek bądź w drodze wyłożenia, wywieszenia czy zainstalowania odpowiednich urządzeń są oznaczane danymi określającymi: podmiot udostępniający informację, tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

W sytuacji gdy organ zobowiązany nie podejmuje określonych czynności w celu udzielenia informacji publicznej, mamy do czynienia z jego beczynnością. Beczynność organu będzie stanowiła sytuacja, w której organ, nie udostępniając informacji, jednocześnie nie podejmie decyzji o odmowie udostępnienia informacji<sup>72</sup>. Beczynność organu na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej polega, inaczej rzecz ujmując, na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej takiej czynności nie podejmuje. Z beczynnością organu w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy organ „milczy” wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji<sup>73</sup>. Dla przyjęcia stanu beczynności organu bez znaczenia pozostają powody, dla których nie udzielono wnioskodawcy odpowiedzi na wniosek w terminie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w szczególności czy opieszałość organu była zawiniona, czy też nie<sup>74</sup>.

WSA w Opolu stwierdził<sup>75</sup>, że w wypadku braku jakichkolwiek, niezależnych od podmiotu zobowiązanego, przeszkód i jednoczesnego niepodjęcia we wskazanym terminie odpowiednich czynności, wystąpi przewlekłość postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Takie ujęcie problemu pozwala na bezpośrednie zastosowanie wówczas art. 37 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej „k.p.a.”)<sup>76</sup>, to znaczy wniesienie zażalenia na przewlekłość postępowania do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa<sup>77</sup>.

odpowiada za treść informacji, tożsamość osoby, która udostępniła informację, oraz datę udostępnienia. Podmiot udostępniający informację publiczną jest w ten sposób obowiązany zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji.

<sup>72</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 1 II 2012 r., sygn. II SAB/Sz 150/11, LEX nr 1109070, oraz wyrok WSA w Rzeszowie z 27 IV 2011 r., II SAB/Rz 15/11, LEX nr 798183.

<sup>73</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 19 VIII 2010 r., sygn. II SAB/Wa 97/10, LEX nr 756247.

<sup>74</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 12 XI 2010 r., sygn. II SAB/Wa 200/10, LEX nr 756195.

<sup>75</sup> Wyrok z 8 V 2012 r., sygn. II SAB/Op 3/12, LEX nr 1166258.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267).

<sup>77</sup> Nie zmienia to faktu, że również przed nowelizacją art. 37 § 1 k.p.a. Ustawą z dnia 3 XII 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy –

Wprowadzenie rozróżnienia na beczynność organu i przewlekłe prowadzenie przez niego sprawy nie powinno jednak pozbawiać strony w żadnym z tych wypadków możliwości skorzystania z art. 37 § 1 k.p.a. W pierwszym przypadku podstawą zażalenia będzie niezakończenie sprawy w terminie określonym w przepisach szczególnych, to znaczy w ustawie o dostępie do informacji publicznej, natomiast w drugim – podstawą zażalenia będzie przewlekłość postępowania. Również w tym wypadku, to znaczy rozstrzygnięcia, z którą sytuacją mamy do czynienia, pomocne stają się rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. WSA w Białymstoku orzekł<sup>78</sup>, że uregulowanie instytucji przewlekłego prowadzenia postępowania podyktowane było występowaniem takich przypadków, w których organy administracji publicznej prowadziły postępowanie w sposób nieefektywny, np. wykonując czynności w dużych odstępach czasu bądź wykonując czynności pozorne, co skutkowało tym, że właściwie nie można było im skutecznie postawić zarzutu beczynności. Sąd podkreślił, że ze stanem beczynności mamy do czynienia wówczas, gdy dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy (czy to na skutek niepodjęcia żadnych czynności, czy też prowadzenia postępowania i niezakończenia go wydaniem aktu administracyjnego lub podjęciem stosownej czynności), natomiast ze stanem przewlekłości mamy do czynienia wówczas, gdy organ podejmuje czynności w toku postępowania w sposób nieefektywny lub pozorny, nie przekraczając jednocześnie terminu załatwienia sprawy (najczęściej będą to przypadki

---

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2011 Nr 6, poz. 18 ze zm.), wprowadzającej możliwość zażalenia przewlekłości postępowania, sądy administracyjne dopuszczały możliwość zastosowania tego środka, dzięki szerokiej interpretacji pojęcia „beczynność”. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 29 X 2007 r., sygn. VI SAB/Wa 23/07, LEX nr 395285, „beczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności”. Z kolei w postanowieniu z 24 X 2007 r., sygn. II GSK 193/07, LEX nr 399207, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „ratio legis rozwiązania przewidzianego w art. 37 Kodeksu postępowania administracyjnego polega na tym, aby umożliwić stronie za pomocą środków prawnych stosowanych w toku instancji administracyjnych doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie administracyjne w sytuacji, gdy właściwy organ administracji bez uzasadnionej przyczyny zwleka z jego wydaniem”. Więcej na ten temat: E. Śladowska, *Skarga na beczynność w przedmiocie dostępu do informacji publicznej*, w: *Dostęp do informacji publicznej w Polsce...*, s. 351–360.

<sup>78</sup> Wyrok z 17 IV 2012 r., sygn. II SAB/Bk 15/12, LEX nr 1145969.

nieuzasadnionego korzystania z możliwości wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy).

Od zasady udostępniania informacji bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu 14 dni, występują dwa wyjątki. Po pierwsze, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w powyższym terminie, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Po drugie, w wypadku gdy podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, o czym była mowa powyżej.

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim wypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się. Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w powyższym przypadku następują w drodze decyzji<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 2 do decyzji tego rodzaju stosuje się k.p.a., z tym że:

„1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni,

2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji” (tzn. prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy). Natomiast zgodnie z art. 17 ustawy do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio.

Wnioskodawca może wystąpić do podmiotu niebędącego organem władzy publicznej o ponowne rozpatrzenie sprawy. W takim wypadku do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań.

Niezależnym sposobem uzyskania informacji jest udział w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej. Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów również są jawne i dostępne, ale o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. Organy kolegialne pochodzące z wyborów powszechnych i ich organy pomocnicze są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, polegającego na dostępie do ich posiedzeń. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń ich organów. Ograniczenie dostępu do posiedzeń powyższych organów z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

Organy władzy publicznej oraz organy pomocnicze sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzają i udostępniają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.

Powyższe regulacje, odnoszące się do kolegialnych organów władzy publicznej oraz do organów pomocniczych, stosuje się odpowiednio do pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych.

Należy w tym miejscu podkreślić, że sądownictwo administracyjne wypracowało praktykę dobrych zasad udostępniania informacji o posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej jeszcze przed wejściem w życie postanowień omawianej ustawy. Już w roku 1999 NSA<sup>80</sup> uznał, iż uchwała rady gminy zakazująca rejestrowania obrazu z jej obrad narusza konstytucyjną zasadę jawności działania organów władzy publicznej.

Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązкови, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Sąd Najwyższy<sup>81</sup> uszczegółowił, że przepis ten penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiejkolwiek informacji publicznej, nie zaś tylko takiej informacji publicznej, którą

<sup>80</sup> Wyrok NSA z 12 X 1999 r., sygn. II SA 220/99, LEX nr 40431.

<sup>81</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 VII 2007 r., sygn. III KK 74/07, LEX nr 323657.

charakteryzuje przymiot większej wagi. Natomiast WSA w Rzeszowie<sup>82</sup> wyjaśnił, że przepis powyższy jest jedynym przepisem karnym zawartym w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a to przesądza, że wymierzenie grzywny na jego podstawie jest możliwe tylko w wyniku ustalenia wyczerpania znamion określonego tam czynu zabronionego w ramach postępowania karnego – to zaś z kolei oznacza, że sprawa w tym zakresie nie należy do właściwości sądu administracyjnego.

## Podsumowanie

Analizując ustawę o dostępie do informacji publicznej oraz wydane na jej podstawie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych należy stwierdzić, że rozstrzygają one w podstawowych kwestiach związanych z dostępem do informacji publicznej. To właśnie w orzecznictwie sądów administracyjnych należy szukać odpowiedzi na pytania: czym jest informacja publiczna, czym jest informacja przetworzona, kiedy mamy do czynienia z interesem publicznym w rozumieniu ustawy, jaki konkretnie podmiot należy do katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej lub kiedy dochodzi do przewlekłości postępowania czy pozostawiania podmiotu zobowiązanego w beczynności.

Ze względu na krytykę, jakiej poddawana jest ustawa o dostępie do informacji publicznej, związaną z niską, odbiegającą od przyjętego w Polsce standardu techniki legislacyjnej jakością przepisów oraz tendencją do ograniczania zakresu stosowania ustawy<sup>83</sup>, niezwyklego znaczenia nabierają rozstrzygnięcia sądów administracyjnych wydawane na podstawie przepisów tejże ustawy. Ustawie o dostępie do informacji publicznej zarzuca się między innymi, że „skonstruowano ją tak, że w dalszym ciągu tajemnice wydają się najważniejsze, a dostęp do informacji mniej istotny”, że „nie jest tzw. ustawą matką, czy jak kto woli – organiczną regulującą zasady i wyjątki od nich”<sup>84</sup>, ponadto że nie jest ona aktem kompleksowym i odpowiednio przemyślanym, jest aktem pełnym wewnętrznych niedomówień i swoistych hybrydo-

<sup>82</sup> Wyrok z 27 I 2011 r., sygn. II SAB/Rz 49/10, LEX nr 953623.

<sup>83</sup> T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 72–92, oraz Ż. Semprich, *Jawność – zasada, tajność – wyjątkiem*, „Rzeczpospolita” nr 173, 26 VII 2001, s. C2.

<sup>84</sup> Ż. Semprich, op. cit., s. C2.

wych konstrukcji prawnych, które mogą prowadzić do powstania wielu problemów interpretacyjnych czy nawet paradoksów<sup>85</sup>, posiadającym niejasności terminologiczne (związane z pojęciami „dokument urzędowy”, „informacja przetworzona”, „szczególnie istotny interes publiczny”, „informacja publiczna”), stwarzającym problemy związane z otwartym katalogiem „przeszkód” w dostępie do informacji publicznej, a postępowanie związane z udzieleniem informacji publicznej charakteryzuje się przewlekłością, niejednoznacznymi zasadami pobierania opłat za udostępnienie informacji oraz zbyt niską aktywnością podmiotów publicznych w zakresie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>86</sup>. W świetle przeprowadzonej analizy uwagi tego rodzaju znajdują, przynajmniej częściowo, potwierdzenie w praktyce.

Należy zauważyć, że ogólnikowość i odwoływanie się w ustawie do pojęć niedookreślonych postrzegane są czasami nie tylko jako wada, skutkująca brakiem pewności i zaufania do stanowionego prawa, co przekłada się na utratę zaufania do organów, które to prawo stosują, ale w pewnym stopniu również jako zaleta. Takie rozwiązanie ma pozwalać na interpretację, która w najwyższym stopniu służy realizacji idei i wartości, jakie leżą u podstaw ustanowienia konkretnej normy prawnej, oraz stwarzać organowi stosującemu prawo możliwość większej swobody działania i w założeniu pozwalać na bardziej adekwatne reagowanie na nowe zjawiska zachodzące w określonej rzeczywistości<sup>87</sup>. Jednakże w praktyce, w wielu wypadkach, to w orzecznictwie, a nie w ustawodawstwie należy poszukiwać odpowiedzi na podstawowe zagadnienia, które ustawa o dostępie do informacji publicznej powinna regulować. Takie ukształtowanie jednej z najważniejszych kwestii w demokratycznym porządku prawnym, posiadającej konstytucyjne umocowanie, należy jednak uznać za błędne i postulować konieczne zmiany w tym zakresie.

<sup>85</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 12.

<sup>86</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Ireny Lipowicz do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Jerzego Millera z dnia 18 X 2010 r., sygn. RPO-548554-I/07/MK, w którym wskazane zostało, że „realizacja niektórych z przytoczonych postulatów wymaga nie tyle działań o charakterze legislacyjnym, co raczej działań mających na celu odpowiednie ukształtowanie świadomości, w tym prawnej, na temat prawa dostępu do informacji publicznej”; M. Bernaczyk, *Elektroniczny dostęp do informacji publicznej w sądach powszechnych – mylne przekonania, zaniedbywane obowiązki*, „Na Wokandzie. Kwartalnik informacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości” 2011, nr 2(5), numer specjalny: Informatyzacja sądów.

<sup>87</sup> M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 261.



## ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS – SELECTED ISSUES

### Summary

In Poland, the right to obtain information on the activities of public authorities and public officers is guaranteed, in particular, in article 61 of the Constitution. Access to public information in Poland is regulated by the Act on Access to Public Information of 6 September

2001. Apart from the procedure for granting access to public information, the law regulates other important issues, such as e.g. the scope of public information, and identifies the parties responsible for granting access to public information as well as the limitations of the scope within which public information may be made available. From the citizen's point of view, it is significant which information can be obtained, especially when the law is based on unclear, vague definitions and open catalogues. Such a situation raises practical problems that are subsequently put before administrative courts that are the proper courts to deal with such matters. The courts must clarify the meaning of notions such as public information, processed information, or the obliged party, whether a given matter is within the scope of public interest or when/if the proceedings are too lengthy. All this means that administrative courts settle issues that are rather fundamental when it comes to the access to public information. In view of the above, the critical opinions of the Act seem to be justified. It is claimed that the Act contains rules of poor quality that deviate from accepted legislative standards in Poland, and that the Act itself tends to limit its own scope. Moreover, it is also claimed that under the Act confidentiality is still more important than access to information and the Act has not been well thought over and lacks clarity, is full of internal misunderstandings, unclear terminology, provides for very long procedures related to obtaining public information, contains ambiguous principles of charging for the access to information and poor provisions regarding the Public Information Bulletin. An analysis of the above complaints has shown that they are, at least partly, true.

Such a shape of one of the most important issues in the legal system, in which one need to support the Act with legislature to such extend, should be considered incorrect and changes need to be made in this area.

**Keywords:** public information, access to public information, administrative courts